

现代城市管理中的三个环节

林衍超

提 要 城市发展战略、城市规划和城市建设管理是现代城市管理中的三个重要环节。根据城市发展规律和城市实际需要,搞好三者的衔接,是提高我国城市管理水平的一个重要方面。

关键词 战略 规划 建议

作 者 林衍超,厦门大学政治学系讲师

城市管理与其它行政管理的区别,就在于管理对象的特殊性以及由这种特殊性所规定的特殊的管理内容和管理形式。根据实际情况制定城市发展战略,在城市发展战略的指导下制定城市规划,以城市规划为依据对城市建设进行宏观调控,这是现代城市管理的三个相互联系的环节。

城市发展战略是关于城市发展全局的谋划,城市规划是城市发展战略的具体化,城市建设则是城市发展战略和城市规划的实施。战略、规划、建设三个环节必须高度统一,城市管理才能达到高水平。没有战略的远见卓识,就没有规划的高起点,没有规划的高起点,就没有建设的高标准。另一方面,城市发展战略和城市规划如果不能很好地贯彻到城市建设进程中,城市发展的宏伟蓝图就会落空,城市建设就会全失控,城市管理就只能是低效能的。

—

战略与规划脱节,规划与建设脱节,这正是困扰我国城市发展和城市管理水平提高的突出问题。其表现形式有二:一是战略研究落后于规划的研究,规划的内容落后于建设的发展。城市规划作为一门学科已经有较长的历史,人们对城市发展战略的研究则刚刚兴起,各方面均未完善。我国城市的发展战略,往往带有明显的计划经济体制的痕迹,存在着一般化、公式化、微观化的倾向,不能深入地把握城市的内在联系和发展趋势,不能充分体现城市发展的特色,不能高屋建瓴地驾驭城市发展的全局,以至于失去战略对规则的指导意义。这类战略制定出来之后,在某些场合一宣读,也就基本上完事了,几乎不对城市发展产生什么实际影响。但是,缺乏科学的城市发展战略的指导,却对城市规划有重大影响。战略的含混必然导致规划的短视,缺乏长远战略考虑的城市规划,难免要落后于城市发展的实际进程,落后于时代,难于发挥城市规划对城市建设的导向作用。有的城市规划刚刚被批准就需要作重大修改,有的城市规划变成了对城市建设中自发形成的既成事实的“追认”程序。二是城市建设偏离规划的轨道,即使有很好的城市规划,也总是有建设单位对规划的要求不屑一顾,各行其是,各自为政,只管单打独斗,不管整体协调。结果,各种“建设性破坏”层出不穷:野蛮地摧毁城市珍贵的历史文物,愚昧地糟塌城市优美的自然环境,粗暴地损害城市和谐的形象。更有甚者,一座城市什么东西最宝贵(这往往是该城市因之成名的不可再生资源),这样东西就最容易受到侵害。尽管学者专家们大声疾呼,人大代表政协委员忧心如焚,政府有关部门三令五申,各界各方关注保护,破坏行为仍然无孔不入。某些开发商为了一己之私,可以在转瞬间毁掉大自然经过多少个地质年代形成的奇特景观,可以不动声色地让凝聚民族精神,记载着民族兴衰荣辱的历史文物彻底地消失。

由此可见,我国城市规划、建设存在层次低、水准低的现象,这不仅仅是规划、建设本身的问题,更重要的是战略、规划、建设三个环节的协调问题。我们应切实加强对城市规划的理论与方法的研究,但也要

认真关注表现在城市规划中的战略问题,通过强化城市发展战略的研究去拓展城市规划的视野。我们要切实加强对于城市建设的工程技术研究,但也要十分重视存在于城市建设中的规划问题,通过完善城市规划的制定和实施环节来提高城市建设的总体水平。

二

研究制定城市发展战略,是市政府的重大决策行为,也是城市科学从理论走向实践的重要环节。城市发展战略的主要内容是确定城市在一定区域经济社会发展中地位,城市的发展目标和实现目标的方式、途径、重大的方针、政策等。它不是对城市现状的被动描述和简单的数量延伸,而是主体能动地改造客体的纲要,是市政府对城市未来的重大抉择。现代城市是一定区域的经济、政治、文化中心,高度的集中性、整体性、开放性是其鲜明的特征,它要求有一个自觉的权威的意志从宏观上把握城市的发展方向,协调城市的各个方面、各个层次、各个发展阶段及城市与区域之间的关系,以充分发挥城市的集聚和辐射效益。城市发展战略就是这种需要的体现。随着传统的计划经济体制向市场经济体制的转变和对外开放的推进,城市投资主体的多元化和竞争的国际化,城市发展战略在我国城市管理中的重要性日益凸现。城市发展战略不仅对城市本身,而且对相关区域的发展有着决定性的影响。开发浦东,把上海建成国际经济、金融、贸易中心的战略决策,使原来相对沉静的上海转瞬之间成为全世界关注的焦点,它不仅把上海的改革开放和现代化建设提高到一个全新的层次上,而且在整个长江流域掀起气势磅礴的开发浪潮,促使我国的宏观经济格局发生历史性的变化。如果我国大、中、小各级各类的城市都能认准自己的角色,带动一方经济的繁荣,中国的经济面貌就会彻底地改观。上海的战略定位关系到整个长江流域的发展,京、津二市的战略定位关系到北方大半个中国的发展,福、厦二市的战略定位关系到福建全省乃至台湾海峡西岸我国东南部地区的发展。

这种强烈地展现主体能动性的城市发展战略,并不是随心所欲的产物,恰恰相反,它应该是对客体全面深入认识的结果。只有对城市的自然地理因素、人文历史因素、经济社会结构作系统分析,对周围环境的变化趋势有深刻的洞察和准确的预见,对历史进程中产生的客观需要和城市满足这种需要的条件有清晰的了解,才能准确地界定城市所应担当的历史角色,科学地设计变革城市现状的战略方案,创造性地描绘城市的未来。例如,要确定天津的战略方位,既要看到天津历史上就是京城门户、华北大商埠,又要看到今天天津强大的基础工业、雄厚的教育、科技实力、众多的管理人才,前途无量的滨海新区和整座城市蕴藏着的巨大潜力,还要看到我国华北、东北、西北以及东北亚地区经济发展的趋势,才能准确地界定天津的发展方向。天津应该是我国北方的综合性经济中心、现代化国际性大都市,它在振兴我国北方经济中的作用,就如同上海在整个长江流域经济发展中的作用一样。对于渤海湾的大连、青岛,长江流域的南京、武汉、重庆,欧亚大陆桥沿线的郑州、西安、兰州等大区域中心城市,省域范围内的各级城市,也应该以同样方式进行定位。要确定厦门的战略方位,我们的视野就必须超越厦门原来的小岛小城局限,清楚地看到海峡两岸经济交流合作的发展趋势,看到福建侨胞主要居住地的东南亚各国经济的崛起以及这些国家与我国的经济关系日益密切的趋势,看到我国东南部地区外向型经济发展趋势,并在这个大格局中透视厦门这座处于重要区位上的口岸城市、特区城市的发展潜力,我们才可以准确地判断:台湾海峡西岸需要一个大型的综合性经济中心、一座现代化国际性港口城市,以推动海峡两岸的经济交往、促进国际经济合作、带动东南部地区经济的繁荣。而厦门最适合于成为这样的一座城市。有关厦门未来发展的政策、策略和措施,都应该从这种定位中派生出来。

三

城市发展战略是市政府对城市发展的宏观决策,由于它要照顾到城市发展的方方面面,前前后后,内内外外,也就不能够太具体。要把它付诸实施,还应通过城市规划使之进一步具体化。城市规划包括城市经济社会发展规划和城市建设规划,我们这里特指后者,即城市物质设施建设在空间上的综合部

署。城市是集约人口、生产要素和人类活动的地域空间系统。城市经济社会的发展是在高度集中的城市空间上展开的,各种城市功能的发挥均以城市物质设施建设为基础。离开了对城市空间形态的科学规划和大规模的物质改革,就没有现代化的城市。在我国,城市土地归国家所有,这是市政府所掌握的最重要的战略资源,更需要精心规划和合理利用。因此,城市发展战略一定要通过城市规划落实到城市的空间布局上,并把城市物质设施建设(尤其是基础设施)作为战略实施的先行步骤。

城市发展战略和城市规划的衔接,实质上是城市发展的总体目标和城市空间形态发展目标的统一,城市的发展内容与城市的空间存在形式的统一。集合空间是城市的存在形式,物质设施是城市的载体,在其上展开的人类经济社会生活才是城市的真实内容。城市空间形态的改造必须以城市经济社会发展需要为转移。也就是说,一座城市必须首先解决它要成为什么样的城市问题,然后才能解决它的空间形式问题。城市规划必须以城市发展战略为依据,按照城市发展战略目标的要求,合理调整城市的空间结构,周密布置城市基础设施和园林绿化系统,精心设计城市的立体形象,恰当安排城市空间开发时序,妥善保护和科学利用城市的历史文化资源、土地资源和环境资源……。这样,才能使城市发展战略与城市规划贯通融合、浑然一体,在城市地域上实实在在地展开。城市规划也只有注入战略灵魂,才能真切地把握住城市跳动着的脉搏,高瞻远瞩,综合运筹,创造出跨世纪的城市规划杰作。正是把上海建成国际经济、金融、贸易中心的战略,赋予了浦东新区的城市规划从前所未有的气魄。无比开阔的视野和高度的超前意识,展现出敢于领先世界潮流的大手笔,成为我国城市规划发展史上的一块里程碑。当然,城市大小有别,类型各异,发展目标不同;对城市规划的要求也不同。应该各有各的风格,各有各的气派,或铁马秋风塞北,或杏花春雨江南,不必盲目攀比,强求一律。然而,有一点是共同的,只有在战略上把握住自己的未来的城市,才会有出类拔萃的城市规划。我国几座特区城市和浦东的开发表明,气势磅礴的城市发展战略总是与匠心独具的城市规划相辅相成的。

四

科学的城市发展战略和城市规划制定出来之后,如何把它们贯彻于城市建设过程中,就成为突出的问题。成功的城市建设应该是科学与艺术、人工与自然的完美结合,经济效益、社会效益与环境效益的有机统一。要达到这种境界,关键在于严格按照城市发展战略和城市规划的要求进行城市建设,充分发挥市政府对城市建设的主导作用。为此,如下三方面的工作是必不可少的:

第一,根据战略和规划的部署,政府有计划地组织能源、交通运输、通讯、道路、地下管网、园林绿地等基础设施建设。基础设施是城市生产和市民生活的基本物质条件,也是其它物质设施建设的基础。搞好基础设施建设,也就奠定了城市发展的空间大格局,并为后续的城市开发创造条件。

第二,根据战略和规划所确定的空间开发步骤,政府集中地组织新区开发和旧城改造。对于城市的中央商务区、商业区、文化旅游区、科学工业园区、城市的出入口等关系到城市形象的重要小区,更要精心组织,从城市设计、征地拆迁、地下设施铺设、对外招商到地面工程建设,整体运作,一气呵成。这样,既能有效地保证城市建设的整体协调和高水准,又能迅速形成开发气势,强化集聚效益,吸引更多的投资。此外,这样做还有利于政府合理地控制土地的投放量,最大限度地吧城市的级差地租转化为政府稳定的财政收入,源源不断地充实政府投资基础设施建设的财力。

第三,根据战略和规划所确定的原则及控制指标,制定具体的政策和法规,引导投资方向,规范建设单位的行为,把城市建设纳入统一有序的进程中。

上述三个方面,一为构筑基本框架,二是集中开发,三为规范秩序,三者结合,有利于城市建设形成良性循环的态势,使城市基础设施建设和城市小区开发、城市建设和城市经济相互促进,沿着战略和规划所确定的方向健康发展。

责任编辑 邱 玲